



სამეცნიერო ჟურნალი „ხელისუფლება და საზოგადოება“  
(ისტორია, თეორია, პრაქტიკა)“

*Scientific magazine*

**“AUTHORITY AND SOCIETY”**

(History, Theory, Practice)“

**Научный журнал “ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВО**

(История, Теория, Практика)“

№ 4 (36) 2015, ტომი I

ლია დიპლომატიის ასოციაციის  
სამეცნიერო ჟურნალი

Scientific magazine of  
The Open Diplomacy Association

Научный журнал  
АССОЦИАЦИИ ОТКРЫТОЙ ДИПЛОМАТИИ

ISSN 1512-4029

ჟურნალი დაარსებულია 2005 წელს საქართველოს ტექნიკური  
უნივერსიტეტის სახელმწიფო მართვის კათედრის მიერ

УДК 340.1

**Владимир Пахомов**  
**ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

*Раскрыты содержание и особенности контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений. Дан анализ современных научных подходов к классификации контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений. Определены основные критерии классификации и выделены соответствующие виды контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений.*

**Ключевые слова:** *контрольно-надзорная деятельность, классификация контрольно-надзорной деятельности, критерии классификации, виды контрольно-надзорной деятельности, земельные отношения.*

В рамках административно-правового регулирования земельных отношений особое место принадлежит контрольно-надзорной деятельности, выступающей необходимым условием существования правового государства и важнейшим фактором обеспечения законности и правопорядка в государстве. Как отмечают современные исследователи, административно-правовое регулирование земельных отношений, неотъемлемым элементом которого является контрольно-надзорная деятельность, на современном этапе государственного строительства следует рассматривать как один из решающих факторов развития национальной экономики [1, с. 68].

Контрольная деятельность была предметом исследования таких ученых в области административной, земельной, экологической и др. отраслей права, как В. Аверьянов, В. Андрейцев, И. Багрий, Ю. Битяк, С. Боголюбов, Н. Гавриш, Е. Галиновская, Ю. Жариков, И. Каракаш, И. Крассов, В. Курило, Г. Ларионов, В. Петров, В. Семчик, С. Хомяченко, Н. Шульга и др. Однако контрольно-надзорная деятельность в сфере земельных отношений сегодня достаточно разнообразна, что обуславливает необходимость определения её отдельных видов на основании чётко установленных критериев классификации, т.к. «классификация является не только теоретическим отображением разнообразия и разноплановости контроля, но и практическим результатом выделения важнейших сфер общественной жизни, находящихся под контролем государства» [2,

ს.351].

Целью статьи является исследование проблемы классификации контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений, что предусматривает определение понятия и содержания контрольно-надзорной деятельности в данной сфере, анализ современных научных подходов к классификации и определению основных критериев, применяемых для характеристики её сущности и особенностей.

В научной литературе под контролем в сфере земельных отношений понимают: проверку, а также наблюдение с целью проверки компетентными государственными органами состояния соблюдения землепользователями и землевладельцами установленных государством условий и правил использования земель, а также контроль соответствия требованиям законодательства деятельности соответствующих органов по распределению и перераспределению земли между отдельными землепользователями [3, с.120]; проявление правоохранительной деятельности государства в сфере землепользования [4, с.7]; особую форму правоохранительной деятельности уполномоченных государственных органов, направленную на обеспечение соблюдения министерствами, государственными комитетами и ведомствами, органами местного самоуправления, государственными, кооперативными, общественными предприятиями, организациями и учреждениями, а также гражданами земельного законодательства, права собственности на землю, порядка распределения и пользования землей, правильности учёта земель и планирования использования земель [5, с.169]; урегулированную нормами права властно организующую деятельность специально уполномоченных государственных органов, направленную на обеспечение соблюдения норм земельного законодательства всеми субъектами соответствующих общественных отношений (государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами), предупреждение и выявление правонарушений, применение мер воздействия к нарушителям [6, с.230]; совокупность осуществляемых органами государственной власти организационно-правовых мер, направленных на побуждение субъектов земельного права, участников земельных правоотношений к выполнению правил и соблюдению норм земельного законодательства, предупреждение земельных правонарушений, с целью обеспечения научно обоснованного, рационального и эффективного использования и охраны земель [7, с.29-30].

Анализ существующих подходов к определению сущности и содержания контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений даёт возможность определить её объект (которым

являются все земли в пределах территории государства), предмет (различные виды земельных отношений), цель (обеспечение соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами норм земельного законодательства) и задачи (среди которых — обеспечение реализации государственной политики в сфере охраны и рационального использования земель; получение объективной и достоверной информации о состоянии соблюдения законности в сфере земельных отношений; обеспечение рационального и эффективного использования земельных ресурсов; предотвращение нарушений законодательства в данной сфере, своевременное выявление нарушений и привлечение виновных к ответственности; выявление факторов, оказывающих негативное воздействие на развитие земельных отношений, разработка мер по их устранению и др.), круг субъектов (государственных, самоуправленческих и общественных). Указанные признаки, отражающие специфику контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений, дают возможность определить её как деятельность, осуществляемую государственными, самоуправленческими и общественными субъектами, наделёнными различным объёмом контрольно-надзорных полномочий, с целью обеспечения соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами земельного законодательства.

Следует отметить, что в современной научной литературе отсутствует единство относительно способов и критериев классификации видов контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений. Так, О. Андрийко классифицирует государственный контроль по таким критериям (признакам), как: характер и объём контрольных полномочий (общий и специальный контроль); характер организационных связей субъекта контроля с подконтрольным объектом (внешний и внутренний); субъекты осуществления контроля (внутренний административный контроль; президентский контроль; парламентский контроль; контроль со стороны органов судебной власти; прокурорский надзор) [2, с.351-354]. В целом соглашаясь с таким подходом к классификации государственного контроля, отметим, что, классифицируя его по такому критерию, как субъекты осуществления контроля, автор не выделяет такой его вид, как контроль со стороны органов исполнительной власти (правительства, центральных и местных органов исполнительной власти), отождествляя его с внутренним

административным контролем, характерным не только для органов исполнительной власти.

По В. Малиновскому, основу для классификации контрольной деятельности составляют два критерия: объект контрольной деятельности (по которому подразделяет его на внешний и внутренний) и его субъект (конституционный, парламентский, судебный, финансовый, общественный контроль, а также прокурорский надзор) [8, с.216]. Соглашаясь с важностью предложенных критериев для классификации, считаем, что разделение контроля на внешний и внутренний может быть более корректным на основании такого критерия, как характер организационных связей субъекта контроля с подконтрольным объектом. Что же касается такого критерия, как объект контроля, то отметим, что контроль может быть финансовым, бюджетным, налоговым, таможенным, экологическим, санитарным и т.д., а также касаться отдельных физических или юридических лиц (частных предпринимателей, государственных предприятий и пр.). Неполной представляется и предложенная автором классификация контроля по такому критерию, как субъект его осуществления, поскольку автор упускает из вида такие виды контроля, как: президентский, управительственный, самоуправленческий и т.п. Вместе с тем, автор выделяет такие виды контроля, как конституционный (являющийся разновидностью судебного контроля) и финансовый (выступающий разновидностью контроля со стороны органов исполнительной власти).

Предложенная Г. Ларионовым система видов земельного контроля состоит из двух элементов: контроля, осуществляемого государством в лице его органов, и контроля, осуществляемого негосударственными органами. При этом, первая группа включает государственный земельный контроль и контроль государства-собственника за использованием своей земельной собственности, а вторая, помимо известных видов контроля (самоконтроля и общественного контроля), — контрагентский контроль и земельный аудит [9, с. 16].

С. Стеценко также выделяет два основных вида контроля: 1) государственный, под которым понимается «одна из функций государственного управления, проявляющаяся в оценивании правомерности деятельности объекта контроля и реализуемая соответствующими государственными органами (должностными лицами)» [10, с.198], его подвидами выступают президентский контроль, парламентский контроль, контроль со стороны органов исполнительной власти и судебный контроль; 2) общественный, который определяется как «разновидность контроля, осуществляемый

общественными организациями или отдельными гражданами» [10, с.209], к его субъектам относятся органы местного самоуправления, объединения граждан, профсоюзы, средства массовой информации. Соглашаясь в целом с таким подходом к выделению видов контроля, за основу которого взят субъект его осуществления, считаем ошибочным рассмотрение контроля органов местного самоуправления как подвида общественного контроля, поскольку, по нашему мнению, он представляет собой самостоятельный вид контроля. В то же время, в отличие от других авторов, С. Стеценко предлагает классификацию административного надзора, для которой избирает два критерия: субъект его осуществления и объект влияния, выделяя: государственный санитарно-эпидемический надзор; государственный противопожарный надзор; государственный надзор за обеспечением безопасности авиации; государственный надзор за безопасностью дорожного движения; государственный геодезический надзор; административный надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы [10, с.213].

С. Хомяченко, отмечая, что «система государственного контроля за использованием и охраной земель представляет собой сложное образование и включает множество органов», в зависимости от того, какое место контроль занимает в деятельности этих органов, различает следующие виды контроля за использованием и охраной земель: 1) общий контроль; 2) контроль, осуществляемый специально уполномоченными органами исполнительной власти; 3) контроль за использованием и охраной земель со стороны органов самоуправления; 4) общественный контроль за использованием и охраной земель [7, с.82].

Наиболее полный перечень видов контроля в государственном управлении предлагает В. Гарашук, классифицируя его: 1) по органам, его осуществляющим (контроль со стороны органов законодательной, исполнительной, судебной власти, органов местного самоуправления, со стороны общественных формирований, граждан); 2) по подконтрольным объектам (госструктуры, органы местного самоуправления, общественные объединения, отдельные лица); 3) по общей сфере деятельности, подлежащей контролю (ведомственный, межведомственный и надведомственный (или вневедомственный) контроль); 4) по предметной сфере деятельности, подлежащей контролю (образование, здравоохранение, использование природных ресурсов, финансов, основных и оборотных средств и др.); 5) по формам проведения (ревизия, инвентаризация, рейд и др.); 6) по направлениям вмешательства в оперативную деятельность

подконтрольной структуры (вмешательство в хозяйственную деятельность, кадровую политику или в сферу управления подконтрольной структуры); 7) по степени (глубине) вмешательства в оперативную деятельность подконтрольного органа (прямое (непосредственное) или косвенное (опосредованное)); 8) по времени проведения (предварительный, текущий, окончательный); 9) по объёму (количеству) видов деятельности подконтрольной структуры (выборочный или полный); 10) в зависимости от использования технических устройств (контроль с использованием технических средств и специальных приборов (фото-, кино- и прочее документирование, проведение экспертиз с помощью химических реактивов, специальных средств и приборов) и контроль без использования спецсредств (визуальный, обычная работа с документами)) [11, с.195-196].

Необходимо также отметить, что отсутствие единого подхода к определению видов контроля и (или) надзора (контрольно-надзорной деятельности) характерно и для действующего законодательства Украины, регулирующего земельное отношения. Так, Земельный кодекс Украины регламентирует такие виды контроля за использованием и охраной земель, как: государственный, самоуправленческий и общественный [12]. Данные виды контроля за использованием и охраной земель закрепляет и Закон Украины «Об охране земель» [13]. В Законе Украины «О государственном контроле за использованием и охраной земель» государственный контроль в зависимости от компетенции специально уполномоченных органов исполнительной власти и сферы их властного влияния подразделяется на: контроль за использованием и охраной земель всех категорий и форм собственности, который осуществляется центральным органом исполнительной власти, обеспечивающим реализацию государственной политики в сфере надзора (контроля) в агропромышленном комплексе; контроль за соблюдением требований законодательства Украины об охране земель, который осуществляется центральным органом исполнительной власти, обеспечивающим реализацию государственной политики по осуществлению государственного надзора (контроля) в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов [14, ч.1,2 ст.5]. В Законе Украины «О землеустройстве» регламентируются такие виды земельного контроля, как: государственный и самоуправленческий [15, ст.60,61]. Отдельная статья данного закона посвящена регулированию «авторского надзора за выполнением проектов землеустройства» (ст.64), который осуществляется разработчиками документации по землеустройству и

предусматривает проверку полноты и качества выполнения отдельных решений и действий, предусмотренных документацией, а также требований нормативно-правовых актов по вопросам осуществления землеустройства [15], и который, несмотря на его название, следует рассматривать как общественный контроль. В Законе Украины «О мелиорации земель» указывается, что «государственный контроль за соблюдением правил эксплуатации мелиоративных систем и использованием мелиорированных земель осуществляют в пределах своих полномочий центральные органы исполнительной власти и их органы на местах, местные государственные администрации и исполнительные органы сельских, поселковых, городских советов» [16, ст.27], что даёт возможность сделать вывод об отождествлении законодателем государственного и самоуправленческого контроля в сфере земельных отношений.

Таким образом, рассмотрение существующих научных подходов к классификации контроля и (или) надзора, даёт возможность сделать следующие выводы: во-первых, в современной административно-правовой науке не существует исчерпывающего перечня видов контроля и (или) надзора в сфере земельных отношений; во-вторых, соответственно, нет единого перечня общепринятых критериев для их классификации; в-третьих, в научных исследованиях по данной тематике довольно часто наблюдается отождествление таких категорий, как «вид контроля» и «форма контроля» (или не проводится их четкое разграничение). Представляется, что все рассмотренные критерии для классификации контроля и (или) надзора имеют право на существование, поскольку позволяют более широко охарактеризовать его сущность и особенности, однако наибольшую теоретическую и практическую ценность, по нашему мнению, имеет классификация контрольно-надзорной деятельности по такому критерию, как субъект её осуществления, согласно которому целесообразно выделять три основных вида: 1) государственную контрольно-надзорную деятельность в сфере земельных отношений; 2) самоуправленческую контрольно-надзорную деятельность в сфере земельных отношений; 3) общественную контрольно-надзорную деятельность в сфере земельных отношений. Очевидно, что данные виды контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений, осуществляемые государственными, самоуправленческими и общественными субъектами, предусматривают использование ими и других её видов, а именно: парламентской, президентской, со стороны органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, судебных органов, общественных организаций; внешней или



внутриведомственной контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений; постоянной или временной; предварительной, текущей или окончательной; гласной или негласной; единоличной или коллективной; общей или специальной; ведомственной, межведомственной или надведомственной и др.

## Литература References:

1. Клімишин М. Д. Контроль у сфері державного управління земельними ресурсами / М. Д. Клімишин // Держава і право. — 2008. — № 17. — С. 67-78.
2. Андрійко О. Ф. Класифікація видів державного контролю / О. Ф. Андрійко / Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. — К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. — Том 1. — 2004. — С.351-355.
3. Балезин В. П. Государственный контроль за использованием земель / В. П. Балезин / Земельное право / Под ред. Н. Д. Казанцева. — М. : Юрид.лит., 1971. — 464 с.
4. Жариков Ю. Г. Охрана права землепользования / Ю. Г. Жариков. — М. : Юрид. лит. — 1974. — 136 с.
5. Адиханов Ф. Х. Теоретические проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения / Ф. Х. Адиханов ; Под ред. С.Б. Байсалова. — Томск: Изд-во Томского ун-та, 1989. — 272 с.
6. Малишева Н. Р. Державне управління земельним фондом України / Н. Р. Малишева / Земельне право. Академічний курс. За ред В. І. Семчика, П. Ф. Кулиничка. — К. : Видавничий дім Ін Юре, 2001.- 423 с.
7. Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Хом'яченко Світлана Іванівна. — Київ, 2004. — 207с.
8. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник / В. Я. Малиновський. — Луцьк: «Вежа», 2000. — 558 с.
9. Ларионов Г. А. Правовое регулирование земельного контроля в Российской Федерации : : автореф. дис. на соискание уч. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право, экологическое право» / Г. А. Ларионов ; МГУ им. М. В. Ломоносова. — М., 1997. — 29 с.
10. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с.
11. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Гаращук

Володимир Миколайович. — X., 2003. - 412 с.

12. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 3-4. - Ст.27.

13. Про охорону земель: Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст.349.

14. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст.350.

15. Про землеустрій: Закон України : від 22.05.2003 р., № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст.282.

16. Про меліорацію земель: Закон України : від 14.01.2000 р., № 1389-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 11. — Ст.90.

**Рецензент:** Профессор Александр Музычук, начальник факультета подготовки специалистов для следственных подразделений, доктор юридических наук

**ვლადიმირ პახომოვი**  
**კონტროლისა და საზედამხებველო საქმიანობის**  
**კლასიფიკაციის პრობლემები მიწათსარგებლობის სფეროში**

### რეზიუმე

გამოაშკარავებულია კონტროლისა და საზედამხებველო საქმიანობის კლასიფიკაციის პრობლემები მიწათსარგებლობის სფეროში. გაანალიზდა მიწათსარგებლობის სფეროში კონტროლისა და საზედამხებველო საქმიანობის კლასიფიკაციისადმი თანამედროვე მეცნიერული მიდგომები. განისაზღვრა კლასიფიკაციის ძირითადი კრიტერიუმები და გამოიყო მიწათსარგებლობის სფეროში კონტროლისა და საზედამხებველო საქმიანობის შესაბამისი სახეები.

**საკვანძო სიტყვები:** კონტროლი და საზედამხებველო საქმიანობა, კონტროლი და საზედამხებველო საქმიანობის კლასიფიკაცია, კლასიფიკაციის კრიტერიუმები, კონტროლისა და საზედამხებველო საქმიანობის სახეები, მიწათსარგებლობის ურთიერთობები.

**რეცენზენტი:** პროფესორი ალექსანდრ მუზიჩუკი, საგამომცემლო სპეციალისტების მომზადების ფაკულტეტის უფროსი, იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი.

**Vladimir Pakhomov**

**PROBLEMS OF CLASSIFICATION OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITY IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS**

**Summary**

The content and specific features of the control and supervisory activity in the land relations sphere are reveal. The analysis of contemporary scientific approaches concerning classification of control and supervisory activity in the land relations sphere is performed. The basic criteria of classification of control and supervisory activity are determined. The main types of control and supervisory activity in the land relations sphere are considered.

**Keywords:** control and supervisory activity, supervision, classification of control and supervisory activity, criteria of classification, types of control and supervisory activity, land relations.

**Reviewer:** Professor Aleksandr Muzychuk, head of the Faculty for Training Investigators of Kharkiv National University of Internal Affairs, doctor of juridical sciences.